© International Centre for Human Rights
and Democratic Development, 1999.

All rights reserved.
No part of this publication may be
reproduced in any form without prior
permission from the International Centre.

Legal Deposit : Bibliothèque nationale
du Québec, third quarter, 1999. National
Library of Canada, third quarter, 1999.

ISBN : 2-922084-20-5

Graphics : Lucie Brunel Design

**International Centre for Human Rights
and Democratic Development**
63, rue de Brésoles
Montréal, Québec
H2Y 1V7 CANADA

Tel. **(514) 283-6073**
Fax. (514) 283-3792
E-mail ichrdd@ichrdd.ca
Web Site www.ichrdd.ca

Printed in Canada

Report of the NGO Expert Meeting on the Methodology of the Work of the Special Rapporteur on **Violence against Women**, *its Causes and Consequences*

by Lee McKenna duCharme

March 1999

Table of Contents

Introduction 2

Visibility of the Mandate and Work of the Special Rapporteur 8

Communications and Cooperation 10
- Geneva and Colombo 11
- Field Offices of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 11
- Mechanisms of the Commission on Human Rights 11
- Human Rights Treaty Bodies 12
- United Nations Agencies 13
- Allegations 13

Framework of the Mandate 14

Documentation 15

Field Missions and Reports 16

Causes and Consequences 17

Role of Non-Governmental Organizations 18

Conclusions 19

Recommendations 21

Endnote 23

Annex: List of Participants 24

Introduction

In 1994, the United Nations Commission on Human Rights (UNCHR) established the mandate of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences. This was an important step in an ongoing process within the UN to give substance to the rhetoric of the "inherent dignity and of the equal and inalienable rights of ALL members of the human family" [PP1UDHR]. The mandate was built on the ideals contained in the UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and the two International Covenants on Human Rights, as well as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (the Women's Convention), which entered into force in 1981. The adoption of the Women's Convention established a specific framework to help address concerns related to human rights, as they are enjoyed (or not) by women. These concerns were further raised during the 1980s and 1990s through key events, where women and women's groups around the world insisted that the situation of women required meaningful and substantive treatment within a human rights context:

- In 1985, women gathered in Kenya to review and appraise the achievements of the International Decade for Women (1976-1985) and to draw up the Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women up to the Year 2000. This Plan calls for concrete measures to overcome obstacles to the achievement of the goals of the International Decade for Women.

- In 1992, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) adopted General Recommendation No. 19 to address the lack of any reference in the Women's Convention to violence against women as a form of discrimination. This Recommendation provides a framework through which violence against women can be addressed under the Convention. It defines gender-based violence as a form of discrimination and broadens the scope of responsibility (states can be held responsible for private acts if they fail to act with due diligence to prevent violations of rights, to investigate or punish acts of violence). It considers traditional attitudes, by which women are regarded as subordinate to men and which often lead to violence, to be within the scope of the Women's

Convention. It also considers violence against women to be a violation of rights guaranteed in international human rights law and treaties, including the prohibition of torture and the right to life, equal protection through humanitarian norms in situations of armed conflict, equal protection of the law, equality in the family, the highest attainable standard of physical and mental health, and just and favourable working conditions.

- In March 1993, the UNCHR adopted for the first time a resolution to fully integrate human rights for women into the human rights mechanisms of the United Nations. The Commission on the Status of Women (CSW) adopted in draft form the Declaration on the Elimination of Violence against Women (DEVAW).

- In June 1993, the UN World Conference on Human Rights was held in Vienna. Through the NGO Global Campaign on Women's Rights as Human Rights, an international NGO tribunal on violence against women provided a space for women to discuss the violence they experience and to launch a process of documentation of their stories. The presence of NGOs and the effectiveness of the Global Campaign succeeded in pressuring governments to affirm unequivocally the equal status of human rights for women and reaffirm the universality of all human rights. The Vienna Declaration and Programme of Action, *inter alia*, called on the General Assembly to adopt the CSW's draft Declaration at its 48th session.

- In December 1993, the General Assembly adopted the DEVAW by consensus and, through this action, recognized that the international community had (a) failed to protect and promote human rights for women and (b) failed to take measures that would, by their very nature, acknowledge that violence against women is a violation of human rights. The adoption of the Declaration also remedied the lack of a specific reference in the Women's Convention to violence against women and provided CEDAW with a complementary instrument to address the issue.

The Declaration broke new ground by, *inter alia*:

- Placing the issue of violence against women squarely within the framework of international human rights standards;

- Detailing the specific forms that violence against women takes, as well as the sites of that violence (family, community, condoned or perpetrated by the state);

- Establishing that violence in the home and the action of non-State actors are not outside the responsibility of states;

- Affirming the doctrine of "due diligence", that is, the responsibilities of the state with regard to the promotion of a society conducive to women's full expression of their rights, including the provision of training of public officials; the prevention, investigation and punishment of acts of violence against women; the provision of access to mechanisms of justice, remedy and redress – legal, administrative, social and educational.

- In March 1994, the Commission on Human Rights adopted by consensus a resolution to appoint a special rapporteur on violence against women, its causes and consequences. The resolution establishing the mandate called for the mainstreaming of human rights for women throughout the UN system as well as close collaboration and cooperation between the Special Rapporteur and, for example, the Commission on Human Rights, the Commission on the Status of Women, the human rights treaty bodies, the Division for the Advancement of Women and the UNDP. The resolution also urged state parties to include gender-disaggregated information in their reports to the relevant human rights treaty bodies and defined the normative framework for the mandate. Areas of concern were identified, the responsibilities of governments were noted, and a comprehensive list of the forms and sources of violence against women was formulated. The resolution called for the Special Rapporteur to carry out missions separately or jointly with other human rights mechanisms within the UN system; investigate, report and make recommendations, including measures, ways and means, at the national, regional and international levels; eliminate violence against women and its causes, and remedy its consequences. [E/CN.4/1994/45]

- In September 1995, the Fourth World Conference on Women was convened. The Beijing Declaration and Platform for Action (BDPA), agreed by delegates from 189 states, broke new ground, with a separate chapter on human rights for women and an affirmation that rape in times of armed conflict is a war crime and, in certain circumstances, may be genocide. The BDPA also addressed issues related to women's health and sexuality and advanced the international discussion in areas of economic participation by women, power sharing and decision-making, the role of multilateral institutions, the environment, and the media. Following Beijing, the UN Secretary-General responded to the invitation of the conference and established the position of a senior-level advisor on gender issues to assist in system-wide implementation of the BDPA.

- On 12 March 1999, the 43rd session of the Commission on the Status of Women adopted an Optional Protocol to the Women's Convention. The Protocol establishes two procedures: an individual complaints procedure that will allow communications to be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals claiming to be victims of a violation of any of the rights set out in the Convention; and a procedure that will allow the Committee to initiate enquiries into grave or systematic violations by a state party of those rights. As well, no reservations to the Protocol are permissible, although any state accepting it may opt out of the enquiry procedure. The draft Optional Protocol will be submitted to the UN General Assembly for adoption in late 1999. The Protocol will enter into force once 10 state parties to the Convention have ratified or acceded to it.

- In March 1999, at its 65th session, the Human Rights Committee continued its review of a revised draft general comment on article 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights which replaces General Comment 4 (1981). The Committee's aim is to strengthen and elaborate further the equality provisions of the Covenant with respect to women.

The gains made since the inauguration of the mandate of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences are impressive and include the following:

- Both governments and non-governmental organizations have a broader understanding of violence against women as a violation of human rights and, as a consequence, a legitimate concern for the international community.

- The work of the Special Rapporteur has contributed to a deepening awareness of the manner in which economic factors contribute to violence. It has also illustrated how poverty is unequally borne by women and how economic disparity affects, among other things, women's access to justice.

- In certain areas of the world, particularly South Asia -- where few governments have ratified the International Covenants on Human Rights and there is no adequate regional human rights body -- the mandate constitutes a *de facto* mechanism for receiving and processing allegations of violence against women and other related violations of women's human rights.

- The Special Rapporteur's reports have been used to develop the documentation and research capacities of both governmental and non-governmental organizations.

- Increasingly, governments and development organizations are recognizing the elimination of violence against women as a key step toward development that is integrated and sustainable.

- The work of the Special Rapporteur has been used by various groups and institutions in, for example i) workshops designed to introduce a "rights" orientation into discussions on violence in the family and community and incidents perpetrated by agents of the state as well as non-state actors; ii) training for judges and lawyers, police officers, health care workers, teachers and women's groups, parliamentarians and municipal officials; iii) the promotion of law reform to address the ongoing inequality in power relations between women and men; iv) the development of legal and non-legal strategies to address the economic and social causes and consequences of violence against women; and (v) the setting up of hotlines, new organizations focussed on violence against women, shelters and other specialized assistance for women, media campaigns, monitoring efforts and documentation expertise.

While the work of the Special Rapporteur has obviously contributed to efforts to address the issue of violence against women, the "crisis management" approach that has been taken by both state and non-state actors and institutions, has meant that the causes and consequences of such violence have not yet received the attention they require. Too little has been done to examine the relationship between violence against women and violations of such rights as

freedom of opinion and expression, association, civic participation, free exchange of information, economic opportunity, health and education. Thus, while the Special Rapporteur's mandate has become a gathering point for allegations and information about violence against women, its full effect remains unrealized. Further work needs to be done in the following areas:

- Consistent and broad use of the media;
- Raising awareness of the mandate among both governments and NGOs;
- Dissemination of the Special Rapporteur's reports on a wider and geographically comprehensive basis;
- Documentation of violations and the conditions conducive to violence against women;
- The establishment and use of regional networks for the benefit of both the Special Rapporteur and members of NGO and women's networks;
- The establishment of reliable systems of communication among the various bodies and mechanisms of the UN to improve coordination with the mandate;
- The development of a methodology to improve NGO interaction with the work of the Special Rapporteur;
- Coordination among NGOs and women's organizations at all levels;
- Identification of additional ways and means to overcome the constraints imposed by resource limitations.

During the first half of the 1990s, the international community met in a series of UN world conferences and summits. The declarations and programmes or platforms for action agreed at these meetings increasingly reflected the impact of the Special Rapporteur's mandate on the thinking of the international community, to the extent that the rights and needs of women were explicitly addressed in each of the concluding documents. These declarations laid out a series of commitments voluntarily undertaken by governments to ensure the promotion and protection of human rights for women. It is against these

promises to do more and to do better on behalf of women that the actual performance of states and the UN system may, to a very significant degree, be measured.

Against this background, in July 1994, the International Centre for Human Rights and Democratic Development organized a meeting of NGO experts to discuss the mandate of the Special Rapporteur, its legal framework, the status of data on violence against women and the various means for facilitating information exchange and coordination between the Special Rapporteur and the Office of the High Commissioner for Human Rights (then the Centre for Human Rights), the Division for the Advancement of Women and CEDAW.

A second meeting of NGO experts was hosted by the International Centre in September 1997 which reviewed the progress made in the implementation of the mandate of the Special Rapporteur. Participants at that meeting acknowledged that significant progress had been made but, at the same time, that there had been a minimal impact of the mandate on the real situations of women worldwide. The meeting therefore called for the establishment of a coherent methodology and process of documentation relative to the mandate with a goal of increasing the resonance of the Special Rapporteur's work with the situation of women throughout the world.

In March 1999, the International Centre convened a third meeting of NGO experts. The purpose of the meeting was specifically to look at questions related to methodology, to identify the obstacles that had limited the effectiveness of the mandate since its establishment and to seek solutions. Following is the report of the third meeting during which a number of areas of particular concern and interest were addressed, in greater or lesser detail, by participants.

Visibility of the Mandate and Work of the Special Rapporteur

Participants agreed that the mandate of the Special Rapporteur had not achieved a uniform and high profile in all regions of the world. In Southeast Asia, the work was generally well known, due in part to the Special Rapporteur's access to regional NGOs. The goal is to establish the same contact between the Special Rapporteur and NGOs, women's organizations and relevant institutions in Latin America, the Middle East and North and francophone Africa.

A significant contributing factor to the low profile the mandate has had in various regions has been the lack of political will on the part of governments that have been reticent to invite the Special Rapporteur to conduct field missions and to respond to reports of violations. Another difficulty has been the slowness of governments to implement the recommendations in the reports produced by the Special Rapporteur. The recommendations and observations relate to a number of issues, including lack of legislative support for women, traditional practices that limit women's choices, and suppression of women's freedom of opinion and expression.

Participants identified several initiatives that can be taken by both the Special Rapporteur and NGOs to raise awareness of the mandate. These include, *inter alia*:

- Improved communications and cooperation between the Special Rapporteur and a wide range of local, national and regional networks of NGOs;

- More effective distribution of the Special Rapporteur's guidelines for submission of individual cases of violence against women, as well as information indicating trends and broader concerns;

- More contact with local and regional NGOs sufficiently in advance of a country visit to ensure adequate planning;

- The creation of a communications plan, including a strategy aimed at local, national, regional and global media;

- The strategic use of important dates and events to highlight the work of the Special Rapporteur, for example, the Five-Year Review of the Beijing Declaration and Platform for Action.

Success in establishing regular contact with a wider range of NGOs was seen as an important element in sustaining and building upon the Special Rapporteur's thematic work. This work has focused, and may focus again, on such issues as women in armed conflict and sexual slavery, traditional practices and religious intolerance.

Communications and Cooperation

In the past, experts working on violence against women and women's human rights called for increased cooperation between international human rights and development NGOs and national or local NGOs and women's groups. They have also strongly recommended training for NGO networks and individual groups with the goal of increasing their understanding of how the international human rights system works and to facilitate information sharing. At the March 1999 meeting, it was agreed that NGOs should, and would, provide annotated contact lists to the Special Rapporteur to further develop an effective system for information sharing. Participants also suggested that international human rights and development NGOs consider measures to facilitate the acquisition of modern communications equipment for their counterparts in developing countries.

With these points in mind, the Special Rapporteur was encouraged to design a communications strategy, which would include:

- The preparation of "guidelines" or a guidance letter for general NGO submissions to (a) describe how the information of NGOs and others will be most helpful; (b) explain the process to avoid unrealistic expectations about how the information will be used; and (c) encourage submissions to be part of a broader action strategy;

- Cataloguing of the information received so that it is more readily available to others, including training and education for organizations, agencies within the UN and public advocacy;

- Assistance from NGOs, or others where appropriate, in such areas as translations of allegations, reports, findings, information on causes, consequences, trends and patterns.

Participants discussed the strengths in the present approach to the work as well as steps that might be taken to overcome remaining difficulties.

Geneva and Colombo

Participants agreed that the following points should be considered:

- The need to clarify receipt and handling of allegations in and/or by Geneva or Colombo (or both), as well as the establishment of a more effective system of regular contact between the two sites;

- Steps to ensure that research, documentation and other relevant materials are transmitted to and archived in Geneva;

- Steps to develop a comprehensive database on allegations, trends and remedies related to violence against women;

- Development of a consistent approach to ensure adequate communications and information sharing with NGOs and within the UN system.

Field Offices of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

The OHCHR currently has field offices in 19 countries — 10 in Africa, three in Latin America, three in Asia, one in the Caucasus, one in the Middle East and one in the Balkans. Participants agreed that improving contacts between these offices and the Special Rapporteur would be mutually beneficial. Such benefits would include better data collection on the general situation of human rights in these areas, compliance with international human rights standards, and respect for and protection of economic, social and cultural rights. Cooperation was also seen as important in order to increase the amount of gender-disaggregated information available to the Special Rapporteur. A more complete exchange of information and expertise would be particularly useful in the months leading up to, during, and following a field mission by the Special Rapporteur.

Mechanisms of the Commission on Human Rights

Participants suggested that the responsibility for considering the gender-specificity of violations should be a task of all thematic and country-specific reporting mechanisms (e.g. freedom of expression, torture, summary or arbitrary execution, the right to education). In order to facilitate the work, the Special

Rapporteur should consider joint missions. The Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions was cited as an example, based on the priority this Special Rapporteur will be giving to the issue of honour killings. Other areas identified by participants for possible joint action included: freedom of opinion and expression, children and armed conflict, reproductive rights and, in cooperation with the African Commission's Special Rapporteur on Women's Human Rights, harmful traditional practices in Africa.

Human Rights Treaty Bodies

CEDAW has requested that the Office of the High Commissioner facilitate the participation of the Special Rapporteur on Violence against Women in the Committee's sessions to ensure that issues of mutual concern are discussed. CEDAW has also recommended that one of its members participate in field missions undertaken by the Special Rapporteur. Also, CEDAW recently decided to appoint one of its members as liaison to assist the Special Rapporteur in addressing the issue of trafficking in women.

In terms of the Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), there are various articles in the two Covenants where violations of women's human rights in general, and violence against women in particular, can be considered. (See the Report of the NGO Expert Meeting on the Mandate of the Special Rapporteur, 1997, pp. 13-14.) More generally, the Human Rights Committee has, in its concluding remarks in recent years, drawn the attention of state parties to the violation of women's human rights in both the home and the workplace as well as those violations that arise out of traditional practices. The CESCR has called for and welcomed information on the situation of women migrant workers and that of women in transitional societies. The Committee on the Rights of the Child now routinely takes up the question of sexual exploitation, trafficking and domestic abuse of girls.

Having noted this progress, participants nonetheless concluded that the mandate of the Special Rapporteur on Violence against Women has, in general, had limited impact on the work and approach of the five treaty bodies (other than CEDAW).

United Nations Agencies

The participants considered the work of UN agencies in terms of their approach to research and information related to women and violations of women's human rights. For example, participants noted that the UN High Commissioner for Refugees has been urging governments to expand their definitions of rights of asylum in order to take into account gender-based persecution and social practices directed against women. The World Health Organization regularly takes up the issues of violence against women as a health issue and UNICEF provides reports on measures undertaken specifically to address the protection needs of girls. The International Labour Organization has contributed its expertise on a number of important issues that fall within the scope of the work of the Special Rapporteur on Violence Against Women including, for example, the situation of women migrant workers, sexual harassment and coercive practices in the workplace.

It was also noted that the field offices of the UN Development Programme (UNDP) frequently gather valuable information that provides the Special Rapporteur with a clear sense of the situation of women in various countries. The contact these field offices have with local and national NGOs generates information on trends and patterns — as well as social and economic conditions — that assists in the planning and execution of field missions by the Special Rapporteur. With these points in mind, participants recommended that the Special Rapporteur try to set up a mechanism to further improve information exchange with UNDP and its field offices.

Allegations

Participants noted that allegations received by the Special Rapporteur vary significantly in terms of depth of detail and the form in which they are communicated (e.g. press clippings, personal testimony, lawyers' representations). It was acknowledged that the form devised by the Special Rapporteur to facilitate the transmission of allegations was not widely used and, in many cases, unknown to women in various regions of the world. This fact raised the question of how the form could or should be revised in order to increase its usefulness.

Recommendations on how the form could be revised included, *inter alia*:

- The use of a "question and answer" format;
- A request for information on the form of the violation;
- The circumstances in which the violation(s) took place;
- The consequences of that violation for the victim;
- The remedies available and accessible to the victim.

More generally, the participants recommended that a revised complaint form include (a) annotations that explain and broaden the concept of violation and encourage more thorough reports about patterns and practices, causes and consequences; (b) information on rights and specific human rights instruments, to facilitate human rights education at the local/user level.

Framework of the Mandate

Participants considered whether or not the Special Rapporteur's work would be advanced further by maintaining a strict approach to the three areas of concern used to date, namely violence in the family, violence in the community and violence perpetrated or condoned by the state. A number of concerns were raised, including: (a) the approach reinforces the public/private dichotomy (e.g. family/state); (b) issues are set aside for too long; (c) emerging issues are not addressed if they do not fit neatly into the year's theme (domestic violence, trafficking); (d) causes and consequences — including economic, social and cultural rights and related issues — do not receive enough attention; (e) the various levels of accountability are not adequately addressed in a systematic way (e.g. state accountability versus non-state versus due diligence).

With these points in mind, participants suggested that the Special Rapporteur consider adopting a more thematically based approach to facilitate better use of all data received. A number of factors could be considered when selecting themes for study, including, *inter alia*:

- The extent to which there is already in place a movement on an issue (NGO support, expertise and interest);

- The potential for media profile;

- The extent to which a theme has global relevance;

- The capacity that may result from taking up the theme to address, in depth, issues related to remedies;

- The extent to which work on a theme will contribute to discussions on indivisibility of rights and provide an opportunity to examine elements related to the causes and consequences of violence against women;

- The possibility of reinforcing the link between a thematic concern and the prevalence of the violations in one or more countries;

- The potential to link the chosen theme with the work and main areas of concern addressed by other thematic mechanisms of the Commission on Human Rights.

Thematic issues to be addressed in the future could include, for example: women in transitional societies; political repression; ethnic conflict and communal violence; globalization, privatization, women in the workplace; the effect of the policies and programmes of international financial institutions and transnational corporations; religious extremism; indigenous women; violence against women and racism.

Bearing in mind thé concern that under the present framework emerging issues are not receiving adequate attention, it was suggested that an addendum to the Special Rapporteur's main report could be prepared each year. The addendum would identify emerging issues, summarize regional surveys, and present the important developments of the previous year. The purpose of such an annual addendum would not be to provide in-depth analysis but rather to raise important issues that might otherwise be ignored.

Documentation

Efficient documentation of violence against women as a violation of human rights faces obstacles particular to the mandate of the Special Rapporteur. The participants considered these obstacles and related aspects and noted that one of the main difficulties arises from the fact that the definition of violence against women takes the accountability of states outside the usual framework, particularly in such areas as violence in the community and in the family. In these cases, violations are committed by non-state actors and are seen to be the result of the failure of the state to exercise due diligence and to protect and promote a society in which women are free of gender-based violence.

Another obstacle in processing the information collected by or sent to the Special Rapporteur is the difficulty of establishing the link between violence against women and the social and economic changes taking place in every region of the world. The linkages yet to be drawn satisfactorily involve, for example, trade liberalization, globalization, and the deleterious effects of structural adjustment programmes.

Field Missions and Reports

On the question of which countries the Special Rapporteur may want to visit in future, participants suggested several criteria that may be helpful in selecting the missions to undertake, bearing in mind that a visit may only be undertaken upon receipt of an invitation from the government concerned. The criteria outlined include:

- The need for regional balance;
- Timeliness;
- Areas of concern that also apply to the situations in other countries;
- Response to a local or regional need;
- The possibility of benefiting from the NGO activities and expertise in a given country;
- The scope and nature of atrocities or abuses requiring the Special Rapporteur's timely intervention;

- The extent to which field missions may contribute to a better understanding of the linkages between various factors and violence against women;

- The potential to raise the profile of an issue and increase global awareness.

Participants suggested that, eighteen months after a field mission has been conducted, the Special Rapporteur provide an assessment of the extent to which the government concerned has acted upon and/or fully implemented the recommendations contained in the mission report.

With regard to the reports generated through the work of the Special Rapporteur, participants emphasized a number of points, including the following:

- There is a significant value to reports that are mutually reinforcing.

- It is vitally important that each report contain recommendations, in such areas as social, economic, political and legal remedies to address inequities based on gender. These recommendations should be clearly tied to specific actors and their accountability.

- Consideration should be given to devising recommendations addressed, where appropriate, to other human rights mechanisms, UN agencies and, if relevant, non-governmental organizations;

- Some reports may be used to identify issues that may be better addressed by other bodies or agencies.

- Short reports may be used to introduce emerging issues such as forced marriages or the situation of women in transitional societies or to treat in less detail a substantive theme.

Causes and Consequences

An assessment of the Special Rapporteur's work in the first five years indicated that the "causes and consequences" aspect of the mandate had not received adequate attention. In a number of instances, the causes and consequences of violence against women were implied but not readily apparent. Contributing factors to such violence include, for example, economic, social and cultural disparities; globalization; foreign debt; the activities of transnational corpora-

tions; and the effects of free trade. With these points in mind, participants urged the Special Rapporteur to:

- Integrate the economic, social and cultural causes and consequences of violence against women in all reports by identifying (a) the perpetrator(s); (b) the means by which those responsible may and should be held accountable; (c) areas of reform to laws to provide greater protection; (d) policies and social programming that, when implemented, will decrease the vulnerability of women;

- Take into consideration the links between the status of women in a given society and their victimization during times of conflict, whether military, political, social or economic;

- Research and report on such issues as: (a) women's access to health care and education; (b) the extent to which women are able to participate freely in society, exercise their right to freedom of opinion and expression; (c) enjoy their right to access to information, for example, in such areas as reproductive health and family planning; (d) the role of poverty as a contributing factor to violence against women; (e) changes in women's economic and social rights, before, during and after a particular situation, such as war.

Role Non-Governmental Organizations

Participants agreed that:

- NGOs have a role in promoting and protecting human rights and in the search for, and securing of, remedies.

- The state is not the only agent of change.

- NGOs are valuable sources of information and expertise.

- NGOs can assist the Special Rapporteur in such areas as: the verification of allegations; the provision of data on causes and consequences; documenting the linkages between violence against women and socio-economic conditions; training and assistance in documentation; and outreach and promotion of the role of the Special Rapporteur in the eventual elimination of violence against women.

Conclusions

In addition to the concerns stated or implied above, participants of the meeting noted several other areas requiring attention. These areas relate to:

- Instances in the past where there has been a lack of coherence between a mission report and commentary on that same country, in the same year, in the Special Rapporteur's main report (e.g. Rwanda, 1998);

- What was seen as over-emphasis on the law and legal remedies;

- The tendency to develop "model legislation", implying that one form of law could and should apply to all countries in each region of the world; a preference for the Special Rapporteur to refer to "principles" of law rather than model legislation;

- An inadequate use of the information and expertise available through other special procedures of the UNCHR, CEDAW and other treaty bodies, information contained in state party reports to treaty bodies, and the work of regional bodies;

- The continuing need for strong empirical country- and case-specific data that demonstrate patterns and practices to illustrate such international standards as due diligence;

- The tendency to give greater recognition to larger, often international NGOs, with less acknowledgement given to the work of local NGOs;

- The continuing uncertainty in many NGOs as to whether the information submitted has been received and, if so, what use has been made of it;

- The fact that the Special Rapporteur cannot respond to some allegations for want of proper verification of the information contained in the communication.

With these and other points in mind, there are three main conclusions to be drawn from the discussions of the meeting.

First, the framework of violence in the family, violence in the community and violence perpetrated or condoned by the state has worked well in launching the work of the mandate. This framework, however, has inadvertently limited consideration of a number of areas of continuing concern. There is a need, therefore, to revise the approach to ensure that many more of the contributing factors to violence against women are consistently addressed.

Second, it is clear that the Special Rapporteur has benefited from regular and expert input and advice from the non-governmental community in Southeast Asia. It is less clear that the Special Rapporteur's relationship with both non-governmental and inter-governmental organizations and institutions in other regions is as fully developed and mutually beneficial. On that basis, there remains a need to increase regular contacts between the Special Rapporteur and non-governmental organizations, as well as multilateral institutions, in others parts of Asia, Latin America, francophone Africa, the Middle East and sub-Saharan Africa. In the absence of such balanced contacts, the problems faced by women in these regions — as well as the incidence, causes and consequences of violence against women — will only be partially appreciated by all concerned.

Third, based on the first two points, there is a clear need for the Special Rapporteur to undertake joint missions on a regular basis and to develop with non-governmental organizations a methodology that will facilitate the preparation of joint reports on both a country-specific and thematic basis.

Recommendations

Participants at the meeting recommend the following:

1. The Special Rapporteur should develop a communications strategy to facilitate information gathering and exchange with NGOs and others, including the preparation of a two-page summary on the mandate for outreach purposes. This summary should be made available in all of the UN's six languages.

2. Steps should be taken to enhance coordination and collaboration between the Special Rapporteur and relevant UN human rights committees, programmes, special procedures and secretariats, as well as regional bodies and organizations.

3. A system should be established to ensure improved communications and coordination between Geneva and Colombo, particularly in such areas as responding to allegations and individual cases brought to the Special Rapporteur's attention, as well as in the preparation of thematic reports.

4. A system should be developed to ensure that (a) the submission of information to the Special Rapporteur is acknowledged to the source; (b) an indication is given to the source of how that information will be used (if not immediately actionable); (c) the source(s) is kept informed on any progress made through communications with the concerned government, in terms of individual allegations; and (d) cases be followed up with governments if, after three months, no response has been received from the government.

5. The Special Rapporteur should consider joint field missions with other Special Rapporteurs, Working Groups, Representatives and Experts, where appropriate and when possible.

6 The information form should be devised to facilitate the reporting of allegations. Incidents and cases should be revised and reformatted as suggested above.

7 The framework of violence in the family, violence in the community and violence perpetrated or condoned by the state should no longer be used, and an alternative thematic approach should be developed, as above.

8. The model legislation approach should be discontinued, on the basis that a single form of law is not applicable to every country and that a suggestion of model legislation may be inappropriately construed as a promotion of one system of law over another. Emphasis should be placed instead on legal principles.

9. Recommendations should be included in each report and deal with such areas as social, economic, political and legal remedies to address inequities based on gender and be clearly tied to specific actors and their accountability.

10. Consideration should be given to devising recommendations addressed, where appropriate, to other human rights mechanisms, UN agencies and, if relevant, non-governmental organizations.

11. The economic, social and cultural causes and consequences of violence against women should be integrated in all reports through identification of (a) the perpetrator(s) – both state and non-state; (b) the means by which those responsible may and should be held accountable; (c) areas of reform to laws to provide greater protection; (d) policies and social programming that, when implemented, will decrease the vulnerability of women.

12. A system should be devised to ensure NGO assistance and input in the assessment of government implementation of report recommendations.

As a first step to establishing regular contacts between the UN's Special Rapporteur on Violence Against Women and regional institutions and mechanisms, Julienne Ondziel-Gnelenga, the Special Rapporteur on Women's Human Rights to the African Commission on Human and People's Rights, was invited and attended the March 1999 meeting of NGO experts. As a result of this initiative, preliminary plans were made to ensure regular and mutually beneficial communications between the UN's Special Rapporteur on Violence Against Women and the African Commission's Special Rapporteur on Women's Human Rights. The intention is, in future, to initiate such contacts and cooperation with the Organization of American States, the Organization of Security and Cooperation in Europe and, as possible and appropriate, with resident experts in Asia and the Middle East.

In order to ensure that some of the points raised during the March 1999 meeting will be addressed systematically and effectively, participants agreed to provide the Special Rapporteur with a number of additional resources including:

- Lists of grassroots and regional NGOs for the purposes of information sharing, verification of allegations and primary research;

- Lists of traditional human rights organisations that may be able to assist the Special Rapporteur in such areas as outreach and expertise on gender;

- Lists of NGO reports, newsletters, or other forms of regularly available research on issues related to violence against women, its causes and consequences;

- Lists of local and regional media contacts to whom press releases and copies of the Special Rapporteur's reports, findings and recommendations can be sent, with the expectation that at least some of these contacts will be able to make good use of the reports and information provided.

Annex

Participants

Jan Bauer	UN Representative, Article 19.
Ariane Brunet	Women's Rights Coordinator, International Centre for Human Rights and Democratic Development.
Agnès Callamard	Research Policy Coordinator, International Secretariat, Amnesty International.
Sara Hossain	Legal Officer – South Asia, Interights.
Lisa Kois	Office of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences.
Indai Lourdes Sajor	Director, Asian Centre for Women's Human Rights, ASCENT.
Lee McKenna duCharme	Consultant and meeting rapporteur.
Alice Miller	Director, Women's Rights Advocacy Program, International Human Rights Law Group on sabbatical, School of Public Health, Columbia University.
Betty Murungi	Investigator on gender-related crimes at the International Criminal Tribunal for Rwanda.
Julienne Ondziel-Gnelenga	Special Rapporteur on Women's Human Rights to the African Commission on Human and Peoples' Rights.
Valerie Oosterveld	Director, International Human Rights Programme, Faculty of Law, University of Toronto.
Reagan Ralph	Director, Women's Rights Project, Human Rights Watch.
Christina Saunders	Office of the High Commissioner for Human Rights.
Neil Stewart	Observer, Human Rights Internet.

© Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique, 1999.

Tous droits réservés.
Toute reproduction à quelque fin que ce soit est
interdite sans le consentement du CIDPDD.

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec,
troisième trimestre 1999. Bibliothèque nationale
du Canada, troisième trimestre 1999.

ISBN : 2-922084-19-1

Graphisme : Lucie Brunel Design

**Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique**
63, rue de Brésoles
Montréal (Québec)
CANADA H2Y 1V7

Tél. **(514) 283-6073**
Télec. (514) 283-3792
Courriel ichrdd@ichrdd.ca
Site web www.ichrdd.ca

Imprimé au Canada

Rapport de la réunion d'experts des ONG consacrée à la méthode de travail du Rapporteur spécial sur **la violence à l'égard des femmes, *ses causes et ses conséquences***

par Lee McKenna duCharme

mars 1999

Table des matières

Introduction 2

La visibilité du mandat et du travail du Rapporteur Spécial 9

Les communications et la collaboration 11
- — Genève et Colombo 11
- — Les bureaux du Haut Commissariat aux droits de l'homme 11
- — Les mécanismes de la Commission des droits de l'homme 12
- — Les organes de suivi des traités 12
- — Les institutions des Nations Unies 13
- — Les allégations 13

Le cadre du mandat 14

Le travail de documentation 15

Les missions sur le terrain et les rapports 16

Les causes et les conséquences 17

Les organisations non gouvernementales 18

Conclusions 19

Recommandations 21

Pour conclure 23

Annexe : liste des participantes 24

Introduction

La décision, prise en 1994 par la Commission des droits de l'homme de l'ONU, d'instituer le mandat du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences constitue une étape importante du processus permanent qui, au sein des Nations Unies, a pour but de traduire dans les faits le discours sur « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables » (PP1DUDH). Ce mandat a été fondé sur les idéaux formulés dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes internationaux sur les droits humains, de même que sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ou Convention des femmes), en vigueur depuis 1981. L'adoption de la Convention des femmes a mis en place un cadre spécifique pour aborder tous les problèmes en rapport avec les droits fondamentaux, suivant que les femmes en jouissent ou non. Plusieurs événements marquants des années 1980 et 1990 ont eu pour effet d'accroître la visibilité de ces problèmes. Ces événements sont issus de la conviction des femmes et des groupes de femmes, partout dans le monde, à l'effet que la situation des femmes exige un traitement significatif et substantiel, dans un contexte de droits humains :

- 1985 : les femmes se rassemblent au Kenya pour passer en revue et évaluer les réalisations de la Décennie internationale de la femme (1976-1985) et pour élaborer les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion des femmes. Le Plan d'action réclame des mesures concrètes pour surmonter les obstacles à l'atteinte des objectifs de la Décennie internationale.

- 1992 : l'absence de toute référence à la violence faite aux femmes, dans la Convention des femmes, est relevée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), qui comble cette lacune en adoptant la Recommandation générale no. 19 ; celle-ci fournit un mécanisme permettant de traiter le problème de la violence faite aux femmes dans le cadre de la Convention. La recommandation a, entre autres, pour effet (a) de définir la violence sexospécifique comme une forme de discrimination ; (b) d'élargir la portée de la responsabilité – par exemple, un État peut être tenu responsable d'actes privés s'il a négligé d'agir avec diligence pour prévenir la violation de droits, faire enquête sur des actes de violence ou punir leurs auteurs ; (c) de souligner que les comportements traditionnels, selon lesquels les femmes sont considérées comme subordonnées aux hommes et qui conduisent souvent à la violence,

sont du ressort de la Convention des femmes; (d) de considérer la violence à l'égard des femmes comme une violation de droits garantis par l'ensemble des mécanismes de défense des droits humains – y compris la prohibition de la torture et le droit à la vie, le droit à une protection égale en situation de conflit armé en vertu des principes humanitaires, l'égalité devant la loi, l'égalité au sein de la famille, les normes les plus élevées de santé physique et mentale et des conditions de travail justes et favorables.

- mars 1993: la Commission des droits de l'homme (CDH) adopte pour la première fois une résolution ayant pour but d'intégrer complètement les droits fondamentaux des femmes dans les mécanismes des droits humains des Nations Unies. La Commission de la condition de la femme (CCF) adopte un projet de Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

- juin 1993: la Conférence mondiale sur les droits de l'homme se tient à Vienne. La Campagne mondiale des ONG pour la reconnaissance des droits fondamentaux des femmes donne lieu à l'organisation, par les ONG, d'un tribunal international sur la violence faite aux femmes, afin de fournir aux femmes une tribune où elles puissent parler entre elles de la violence qu'elles vivent et de mettre en branle un processus de documentation de leurs récits. La présence des ONG et l'efficacité de la Campagne mondiale parvient à forcer les gouvernements à reconnaître sans équivoque que les droits des femmes sont des droits humains et à réaffirmer l'universalité des droits humains. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, entre autres, demandent à l'Assemblée générale d'adopter, lors de sa 48e session, le projet de Déclaration de la Commission de la condition de la femme.

- décembre 1993: l'Assemblée générale adopte à l'unanimité la *Déclaration sur la violence contre les femmes*, reconnaît que la communauté internationale a jusqu'alors (a) négligé de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux des femmes et (b) négligé d'adopter des mesures susceptibles, de par leur nature, de reconnaître que la violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits humains. L'adoption de la Déclaration comble également une lacune dans la Convention des femmes, qui ne contenait pas de mention spécifique sur la violence faite aux femmes, et fournit au CEDEF un outil additionnel pour traiter de cet enjeu.

La Déclaration innove en accomplissant, entre autres, ce qui suit :

- elle inscrit carrément la question de la violence exercée contre les femmes dans le cadre des normes internationales en matière de droits humains ;

- elle énumère en détail les multiples formes que peut emprunter cette violence, de même que les lieux où elle s'exerce (famille, collectivité, qu'il s'agisse de la violence tolérée ou exercée par les États) ;

- elle établit que la violence au foyer et les gestes posés par d'autres acteurs que des agents de l'État n'échappent pas à la responsabilité des États ;

- elle met de l'avant la thèse de la « diligence voulue », qui rend l'État responsable de la promotion d'une société qui contribue à ce que les femmes exercent pleinement leurs droits ; la responsabilité des États recouvre entre autres la formation des fonctionnaires, la prévention des actes de violence à l'égard des femmes, la conduite d'enquêtes sur ces actes et leur punition, de même que l'assurance que les femmes auront accès à l'appareil judiciaire et à des mesures de réparation et de redressement – sur les plans juridique, administratif, social et éducatif.

- mars 1994 : la Commission des droits de l'homme adopte à l'unanimité une résolution nommant un Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences. La résolution définissant le mandat demande l'intégration des droits des femmes en tant que droits humains au sein du système des Nations Unies, de même que la coordination et la collaboration étroite entre le Rapporteur spécial et, par exemple, la Commission des droits de l'homme, la Commission de la condition de la femme, les organes relatifs aux traités, la Division de la promotion de la femme et le Programme des Nations Unies pour le développement. La résolution presse également les États membres d'utiliser des données ventilées selon le sexe dans leurs rapports aux organes de suivi des traités sur les droits humains et définit le cadre normatif du mandat. On cerne des domaines de préoccupation, on inventorie les responsabilités des gouvernements et on dresse une liste exhaustive des formes et des sources de violence à l'égard des femmes. La résolution demande au Rapporteur spécial de remplir des missions – individuellement ou en collaboration avec d'autres mécanismes des droits humains, à l'intérieur du système des Nations Unies – afin d'enquêter, de faire rapport et de soumettre des recommandations, y compris en ce qui concerne les « mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre, aux niveaux national, régional et international, pour éliminer la violence contre les femmes, en faire disparaître les causes et remédier à ses conséquences ». (E/CN.4/1994/45)

- septembre 1995 : la Quatrième conférence mondiale sur les femmes s'ouvre à Beijing. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing, approuvés par les délégués de 189 États, innove en présentant un chapitre distinct sur les droits fondamentaux des femmes et un énoncé selon lequel le viol en temps de conflit armé est un crime de guerre et, dans certaines circonstances, peut être considéré comme un acte de génocide. La Déclaration traite également de questions se rapportant à la santé et à la sexualité des femmes et fait progresser le débat, au niveau international, dans des domaines tels que la participation des femmes à la vie économique, le partage du pouvoir et de la prise de décision, le rôle des institutions multilatérales, l'environnement et les médias. Au lendemain de la Conférence de Beijing, le Secrétaire général donne suite à l'invitation de la Conférence et institue un poste de haut niveau, dont les attributions sont de conseiller le Secrétaire général en matière de sexospécificité et d'aider à la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing.

- 12 mars 1999 : la 43e session de la Commission de la condition de la femme adopte un protocole facultatif se rapportant à la Convention. Le protocole définit deux procédures : une procédure de plainte individuelle qui rendra possible la communication de renseignements par ou au nom de personnes ou de groupes de personnes déclarant avoir été victimes de violation de l'un ou l'autre des droits énoncés dans la Convention ; la deuxième procédure permet au Comité d'entreprendre des enquêtes sur des violations graves ou systématiques de la part d'un État partie à cette Convention. En outre, aucune réserve ne peut être invoquée, bien que tout État adhérant au protocole puisse se retirer de la procédure d'enquête. Vers la fin de l'année 1999, le projet de protocole facultatif sera soumis à l'Assemblée générale de l'ONU pour y être adopté. Le protocole entrera en vigueur lorsque 10 des États parties à la Convention l'auront ratifié ou agréé.

- mars 1999 : au cours de sa 65e session, le Comité des droits de l'homme poursuit son examen du projet révisé d'un commentaire général sur l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques – destiné à remplacer le Commentaire général no 4 (1981). Le Comité a pour objectif de préciser et de renforcer les dispositions du pacte relatives à l'égalité en ce qui a trait aux femmes.

Les progrès réalisés depuis l'inauguration du mandat du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, sont impressionnants. En voici des exemples :

- les organisations gouvernementales et non gouvernementales se montrent mieux disposées à comprendre que la violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits humains et, par conséquent, qu'elle est l'objet d'une inquiétude légitime au sein de la communauté internationale ;

- le travail du Rapporteur spécial a favorisé une prise de conscience plus approfondie de la façon dont les facteurs économiques alimentent la violence ; ce travail a également démontré comment le fardeau de la pauvreté est inégalement distribué et davantage porté par les femmes et comment les disparités économiques affectent, entre autres, l'accès des femmes à la justice ;

- dans certaines régions du monde, particulièrement en Asie du Sud – où fort peu d'États ont ratifié les pactes internationaux relatifs aux droits humains et où il n'existe aucun organisme régional adéquat de protection des droits humains – le mandat du Rapporteur spécial constitue de facto un mécanisme capable de recevoir et de traiter les allégations relatives à la violence faite aux femmes et à la violation des droits fondamentaux des femmes ;

- les rapports du Rapporteur spécial ont servi à développer les ressources des administrations gouvernementales et des organisations non gouvernementales en matière de documentation et de recherche ;

- de plus en plus, l'élimination de la violence à l'égard des femmes est reconnue par les gouvernements et les organismes s'occupant de développement comme une étape nécessaire vers un développement intégré et viable ;

- le travail du Rapporteur spécial a servi à différents groupes et institutions, dans des circonstances telles que (i) des ateliers ayant pour but d'introduire une perspective de « droits » dans des discussions sur la violence dans la famille et la collectivité et sur des gestes posés par des agents de l'État ou d'autres agents, (ii) des sessions de formation et des cours à l'intention des juges et des avocats, des agents de police, des personnes dispensant les soins de santé, du personnel enseignant et des groupes de femmes, de même que des parlementaires et des représentants des administrations municipales, (iii) la promotion de réformes juridiques destinées à corriger les inégalités persistantes dans les rapports de pouvoir entre hommes et femmes, (iv) l'élaboration de stratégies judiciaires et extrajudiciaires centrées sur les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes, sur les plans social et économique, (v) la mise en place de services

d'assistance téléphonique, de nouvelles organisations s'occupant de violence à l'égard des femmes, de maisons d'hébergement et d'autres services spécialisés d'assistance aux femmes, de campagnes d'information, de mécanismes de surveillance, de même que de ressources documentaires.

Si le travail du Rapporteur spécial a manifestement apporté une contribution à l'ensemble des efforts déployés pour résoudre le problème de la violence à l'égard des femmes, il demeure que l'approche de type « gestion de crise » adoptée par les acteurs et les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux a fait en sorte que les causes et les conséquences de cette violence n'ont pas encore reçu l'attention nécessaire. Trop peu a été fait jusqu'à présent en ce qui a trait à l'examen du rapport entre la violence faite aux femmes et la violation de droits tels que la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association, la participation à la vie politique, sociale, économique et culturelle, la libre circulation de l'information, la jouissance de droits économiques, du droit à la santé et à l'éducation. Ainsi, bien que le mandat du Rapporteur spécial soit devenu un point de convergence pour les allégations et l'information concernant la violence à l'égard des femmes, son efficacité maximale n'a pas encore été atteinte. Il reste encore beaucoup à accomplir dans des domaines comme :

- le recours généralisé et systématique aux médias ;
- la sensibilisation des gouvernements et des ONG quant au mandat du Rapporteur spécial ;
- la diffusion plus large et plus complète, sur le plan géographique, des rapports du Rapporteur spécial ;
- la cueillette de renseignements sur les violations de droits et les conditions pouvant alimenter la violence à l'égard des femmes ;
- la création et l'utilisation de réseaux régionaux, au profit du Rapporteur spécial comme des membres des ONG et des réseaux de femmes ;
- la mise en place de systèmes de communication fiables entre les divers organes et mécanismes de l'ONU, afin d'améliorer la coordination entre ceux-ci et le mandat ;
- la mise au point d'une méthode destinée à améliorer les interactions entre les ONG et le travail du Rapporteur spécial ;
- la coordination, à tous les niveaux, entre les ONG et les groupes de femmes ;
- le repérage de nouveaux moyens permettant de surmonter les contraintes imposées par l'insuffisance des ressources.

Il convient également de rappeler qu'au cours de la première moitié des années 1990, plusieurs conférences et sommets mondiaux ont réuni la communauté internationale. Les déclarations et les programmes d'action agréés lors de ces rencontres témoignent de plus en plus de l'influence exercée par le mandat du Rapporteur spécial sur la réflexion de la communauté internationale en matière de droits fondamentaux des femmes, dans la mesure où chacun de ces documents aborde explicitement les droits et les besoins des femmes. En outre, ces déclarations présentent un éventail d'engagements volontaires de la part des gouvernements à l'effet d'assurer la promotion et la protection des droits fondamentaux des femmes. C'est donc au regard de ces promesses de faire plus et mieux pour les femmes que l'on peut, dans une très large mesure, évaluer les réalisations concrètes des États et du système des Nations Unies.

Dans ce contexte, en juillet 1994, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a organisé une réunion d'experts des ONG afin d'analyser le mandat du Rapporteur spécial, son cadre juridique, l'état des données sur la violence faite aux femmes et les divers moyens susceptibles de faciliter les échanges d'information et la coordination entre le Rapporteur spécial et le Haut Commissariat aux droits de l'homme (il s'agissait, à l'époque, du Centre des droits de l'homme), la Division de la promotion de la femme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).

Une deuxième réunion d'experts s'est tenue en septembre 1997, à l'invitation du Centre international, afin d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du mandat du Rapporteur spécial. Tout en reconnaissant que des progrès significatifs avaient été accomplis, les participantes à cette rencontre signalèrent la faiblesse de l'impact du mandat sur la situation concrète des femmes dans le monde. Elles réclamèrent par conséquent la mise en œuvre d'une méthode de travail cohérente en matière de cueillette et de traitement de l'information en rapport avec le mandat, en ayant pour objectif l'accroissement de la concordance entre le travail du Rapporteur spécial et la situation des femmes partout dans le monde.

En mars 1999, le Centre international a de nouveau réuni des experts des ONG. Cette rencontre avait pour objectif d'examiner de manière spécifique la méthode de travail, de recenser les obstacles qui avaient limité l'efficacité du mandat depuis son institution et de chercher des solutions. Les pages qui suivent renferment le rapport de la troisième réunion, au cours de laquelle les participantes se sont penchées plus ou moins longuement sur un certain nombre de questions présentant un intérêt particulier.

La visibilité du mandat et du travail du Rapporteur spécial

Les participantes ont reconnu que la visibilité du mandat du Rapporteur spécial n'était ni très grande ni uniforme dans toutes les régions du monde. En Asie du Sud-Est, on connaît assez bien son travail, en raison de la proximité des ONG de cette région. Idéalement, les mêmes liens devraient être établis entre le Rapporteur spécial et les ONG, les groupes de femmes et les institutions concernées en Amérique Latine, au Moyen-Orient, de même qu'en Afrique du Nord et en Afrique francophone.

Si le mandat n'a pas eu plus de visibilité, dans diverses régions, c'est entre autres à cause du manque de volonté politique de la part des gouvernements, qui ont hésité à inviter le Rapporteur spécial à diriger des missions sur leur territoire et ont négligé de donner suite à des rapports concernant la violation de droits. Il faut aussi y voir une conséquence de la lenteur des gouvernements dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports du Rapporteur spécial ; ces recommandations et observations se rapportent à différentes questions, dont le manque d'appuis de nature législative à l'endroit des femmes, les pratiques traditionnelles qui limitent les choix des femmes et la suppression de leur liberté d'opinion et d'expression.

Les participantes ont recensé plusieurs actions que pourraient entreprendre le Rapporteur spécial et les ONG dans le but de mieux faire connaître le mandat. En voici quelques exemples :

- l'amélioration des communications et de la collaboration entre le Rapporteur spécial et une vaste gamme de réseaux locaux, nationaux et régionaux d'ONG ;

- une diffusion plus efficace des directives du Rapporteur spécial en ce qui a trait à la soumission de cas individuels de violence contre des femmes, de même que des renseignements portant sur les grandes tendances ou des questions d'intérêt plus général ;

- l'établissement, assez longtemps à l'avance, de contacts plus étroits avec les ONG locaux et régionaux, lorsqu'une visite est prévue dans un pays, afin de favoriser une planification plus adéquate ;

- l'élaboration d'un plan de communications, comprenant une stratégie visant les médias locaux, nationaux, régionaux et internationaux ;

- le recours stratégique à des dates et à des événements importants comme occasions de mettre en évidence le travail du Rapporteur spécial ; à titre d'exemple : « Beijing plus 5 ».

La capacité d'entretenir des contacts réguliers avec une plus grande diversité d'ONG a été vue comme un élément important pour alimenter le travail thématique du Rapporteur spécial et construire sur cette base. Des questions telles que la situation des femmes dans les conflits armés et l'esclavage sexuel, les pratiques traditionnelles et l'intolérance religieuse ont été au cœur de ce travail et pourraient l'être de nouveau dans l'avenir.

Les communications et la collaboration

Dans le passé, les experts en matière de violence contre les femmes et de droits fondamentaux des femmes ont réclamé une plus grande collaboration entre les ONG internationales s'occupant de droits humains et de développement et les ONG nationales et locales, de même qu'avec les groupes de femmes. Ces personnes ont également recommandé que les réseaux et les groupes reçoivent une formation qui les amène à mieux comprendre le fonctionnement du système international des droits de l'homme et qui facilite la mise en commun de l'information. Au cours de la réunion de mars 1999, on a convenu que les ONG devraient fournir au Rapporteur spécial des listes détaillées de personnes ressources, de telles listes constituant un moyen de développer un système efficace de mise en commun de l'information. Les participantes ont aussi suggéré que les ONG internationales s'occupant de droits humains et de développement envisagent des mesures favorisant l'acquisition, par leurs homologues des pays en voie de développement, d'équipement de communication moderne.

En ayant à l'esprit toutes ces considérations, les participantes ont invité le Rapporteur spécial à concevoir une stratégie de communications comportant les éléments suivants :

- la préparation de directives ou d'une lettre servant à orienter les ONG dans la préparation de leurs soumissions et ayant pour but (a) d'aider les ONG – et les autres intervenants – à mieux comprendre comment présenter leur information de manière à la rendre plus utile, (b) d'expliquer les processus, afin d'éviter de susciter des attentes irréalistes en ce qui concerne la façon dont l'information sera utilisée, (c) d'encourager les organismes à intégrer ces soumissions à un plan d'action plus vaste ;

- le classement de l'information reçue, de manière qu'elle soit plus immédiatement accessible à d'autres, pour des besoins de formation et d'éducation au sein des organisations ou d'organes de l'ONU ou encore en vue d'activités de formation auprès de la population ;

- l'obtention d'aide, de la part d'ONG ou de diverses personnes ou organisations, selon le cas, pour la traduction d'allégations, de rapports, de constats, de renseignements sur les causes, les conséquences, les tendances et les constantes.

Genève et Colombo

Les participantes ont discuté de l'approche qui caractérise actuellement le travail, de ses forces et de ses faiblesses, de même que des mesures à prendre pour surmonter les difficultés restantes. On s'est penché sur les volets suivants.

Parmi les aspects à considérer, les participantes ont souligné :

- la nécessité de déterminer si la réception et le traitement initial des allégations doit se faire à Genève ou à Colombo (ou par les deux bureaux) et d'établir un système plus efficace de communication de routine entre les deux villes ;

- les mesures à prendre pour que les recherches, les documents et tout autre matériel approprié soient acheminés et conservés à Genève ;

- les mesures à prendre pour constituer une base de données exhaustive sur les allégations, les tendances ainsi que les recours et réparations en rapport avec la violence faite aux femmes ;

- la mise au point d'une approche cohérente, en vue d'assurer une communication et une mise en commun de l'information qui soient adéquates, avec les ONG et à l'intérieur du système des Nations Unies.

Les bureaux locaux du Haut Commissariat aux droits de l'homme

Le Haut Commissariat aux droits de l'homme possède des bureaux dans 19 pays – 10 en Afrique, trois en Amérique latine, trois en Asie, un dans le Caucase, un au Moyen-Orient et un dans les Balkans. Les participantes ont reconnu qu'il serait bénéfique aux deux parties que l'on améliore les communications entre ces bureaux et le Rapporteur spécial. Elles se sont mises d'accord sur le fait qu'il en résulterait une meilleure cueillette de données sur la situation générale des droits humains dans ces régions, une observance plus rigoureuse des normes internationales en matière de droits humains, de même qu'un plus grand respect et une meilleure protection des droits économiques, sociaux et culturels. Elles ont souligné que cette collaboration avait également un rôle important à jouer dans l'accroissement du nombre de données ventilées selon le sexe mises à la disposition du Rapporteur spécial. Elles ont reconnu qu'un échange d'information et d'expertise plus complet serait particulièrement utile au cours des mois précédant une mission du Rapporteur spécial à l'étranger, durant cette mission et au lendemain de celle-ci.

Les mécanismes de la Commission des droits de l'homme

Les participantes ont proposé que l'examen de la sexospécificité de violations constitue l'une des responsabilités de tous les mécanismes thématiques ou chargés d'étudier des pays donnés (par exemple : liberté d'expression, torture, exécution sommaire ou arbitraire, droit à l'éducation). Elles ont recommandé que, dans le but de faciliter ce travail, le Rapporteur spécial entreprenne des missions conjointes avec d'autres rapporteurs ; on a mentionné, à titre d'exemple, le travail du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, puisque les meurtres d'honneur constitueront l'une des priorités de ce rapporteur. Les participantes ont identifié d'autres domaines pouvant faire l'objet d'une action conjointe : la liberté d'opinion et d'expression, les enfants et les conflits armés, les droits de reproduction et, en collaboration avec le Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des femmes auprès de la Commission africaine, les pratiques traditionnelles mutilatoires en Afrique.

Les organes de suivi des traités

Les participantes ont souligné que le CEDEF avait demandé au Haut Commissariat de faire en sorte que le Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes puisse assister aux sessions du Comité, afin de s'assurer que les sujets d'intérêt commun fassent l'objet de discussions. Le CEDEF avait aussi recommandé que l'un de ses membres puisse participer aux missions sur le terrain menées par le Rapporteur spécial. Enfin, on a rappelé que le CEDEF a récemment décidé de demander à l'un de ses membres de travailler en étroite collaboration avec le Rapporteur spécial afin de soutenir ses efforts en vue de s'attaquer au problème de la traite des femmes.

En ce qui a trait au Comité des droits de l'homme et au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), les participantes ont rappelé qu'il existe, dans les deux pactes, de nombreux articles pouvant être invoqués pour étudier la violation des droits fondamentaux des femmes en général et la violence faite aux femmes en particulier (voir à cet égard le Rapport de la réunion d'experts des ONG consacrée au mandat du Rapporteur spécial, 1997, pages 14 et 15). De manière plus générale, le Comité des droits de l'homme, dans les « Observations finales » de ses rapports des dernières années, a attiré l'attention des États membres sur la violation des droits fondamentaux des femmes, au foyer comme au travail, de même que sur les violations résultant de pratiques traditionnelles. Le CDESC a réclamé et accueilli favorablement toute information sur la situation des travailleuses migrantes et sur celles des femmes dans les sociétés en transition. Dorénavant, le Comité sur les droits de l'enfant s'occupe de manière courante de tout ce qui a trait à l'exploitation sexuelle, à la traite et à la violence domestique dont sont victimes les fillettes.

Tout en soulignant ce progrès, les participantes concluent néanmoins que, globalement, le mandat du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes n'a pas beaucoup influencé le travail et la démarche des cinq organes de suivi des traités – exception faite du CEDEF.

Les institutions des Nations Unies

La réunion d'experts s'est penchée sur le travail des institutions des Nations Unies, quant à leur façon d'aborder la recherche et l'information concernant les femmes et la violation des droits fondamentaux des femmes. Par exemple, les participantes ont souligné que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avait demandé avec insistance aux gouvernements d'élargir leur définition du droit d'asile de façon à tenir compte des persécutions fondées sur le sexe et des pratiques sociales dirigées contre les femmes. L'Organisation mondiale de la santé aborde régulièrement des problèmes de violence contre les femmes comme des problèmes de santé et l'UNICEF produit des rapports sur les mesures prises pour répondre aux besoins de protection des fillettes. L'Organisation internationale du travail a fourni son expertise dans le traitement d'un grand nombre de problèmes relevant de la compétence du travail du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes ; la situation des travailleuses migrantes, le harcèlement sexuel et les pratiques cœrcitives en milieu de travail en sont des exemples.

Les participantes ont également remarqué que les bureaux locaux du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) recueille fréquemment des renseignements qui éclairent le Rapporteur spécial sur la situation des femmes dans différents pays. Les liens que ces bureaux entretiennent avec les ONG locales et nationales permettent de rassembler des renseignements sur les tendances, les constantes et les conditions économiques et sociales, qui aident le Rapporteur spécial lors de la planification et de l'exécution de ses missions sur le terrain. Dans cette perspective, les participantes ont recommandé que le Rapporteur spécial s'efforce tout particulièrement de mettre en place un mécanisme afin d'améliorer et de faciliter les échanges d'information avec le PNUD et ses bureaux locaux.

Les allégations

Les participantes ont remarqué que les allégations reçues par le Rapporteur spécial varient de manière significative quant à l'abondance et à la précision des détails et à la forme sous laquelle elles sont communiquées (coupures de presse, témoignages personnels, déclarations d'avocats). On a reconnu que le formulaire mis au point par le Rapporteur spécial pour favoriser la transmission des allégations n'était pas utilisé très largement et que les femmes de diverses régions du

monde n'en connaissaient même pas l'existence. On s'est donc interrogé sur la manière dont il faudrait réviser le formulaire dans le but d'accroître son utilité.

Diverses recommandations ont été formulées quant à la révision du formulaire, dont les suivantes :

- recourir à la formule « questions et réponses » ;
- demander des renseignements sur le type de violation ;
- les circonstances entourant la violation de droits ;
- les conséquences de cette violation pour la victime ;
- les réparations possibles et accessibles à la victime.

De manière plus générale, les participantes ont recommandé que le formulaire révisé présente (a) des notes explicatives sur la notion de violation dans son sens large et la nécessité de rapporter de manière précise les constantes et les pratiques, les causes et les conséquences, (b) de l'information sur les droits et sur l'ensemble des mécanismes de défense des droits, afin de favoriser l'éducation sur les droits humains, sur le plan local et chez les usagères.

Le cadre du mandat

En ce qui a trait à la progression du travail du Rapporteur spécial, les participantes se sont interrogées sur la pertinence de maintenir une approche étroite, en fonction des trois champs d'intérêts définis jusqu'alors, soit la violence familiale, la violence dans la collectivité et la violence exercée ou tolérée par l'État. Diverses préoccupations se sont manifestées : (a) cette approche renforce la dichotomie public/privé (ou famille/État) ; (b) des questions et des enjeux restent trop longtemps en suspens ; (c) on ne s'occupe des nouvelles questions que si elles s'inscrivent clairement dans le thème de l'année (violence domestique, traite des femmes) ; (d) les causes et les conséquences reçoivent une attention insuffisante, qu'elles se rapportent aux droits économiques sociaux, culturels ou à des questions connexes ; (e) divers niveaux de responsabilité ne sont pas abordés systématiquement de manière adéquate (par exemple : la responsabilité des États par rapport à d'autres agents, en regard de la « diligence voulue »).

Dans cette perspective, les participantes ont émis l'idée que le Rapporteur spécial puisse envisager d'adopter une approche plus thématique, afin de favoriser une meilleure utilisation de toutes les données reçues. Elles suggèrent qu'au moment du choix des thèmes qui seront étudiés, l'on tienne compte de divers facteurs, comme :

- dans quelle mesure une question a déjà suscité un mouvement d'intérêt ou le soutien d'une ONG, ou encore le développement d'une expertise à son sujet ;

- le potentiel du thème sur le plan de la couverture médiatique ;

- le degré de pertinence d'un thème à l'échelle mondiale ;

- les effets possibles du choix d'un thème en ce qui a trait au traitement en profondeur de sujets se rapportant aux recours et réparations ;

- dans quelle mesure le travail sur un thème contribuera aux discussions sur l'indivisibilité des droits et fournira la possibilité d'examiner des éléments reliés aux causes et aux conséquences de la violence à l'égard des femmes ;

- la possibilité de faire le lien entre la thématique choisie et l'occurrence, dans un ou plusieurs pays, de violations en rapport avec cette thématique ;

- la possibilité de rattacher le thème choisi au travail et aux principaux domaines de préoccupation abordés par d'autres mécanismes thématiques de la Commission des droits de l'homme.

On pourrait retenir plusieurs thématiques dans l'avenir. En voici des exemples : les femmes dans les sociétés en transition ; la répression politique ; conflits ethniques et violence collective ; la mondialisation, la privatisation et les effets des politiques et programmes des institutions financières internationales et des entreprises transnationales sur les femmes au travail ; les extrémismes religieux ; les femmes autochtones ; racisme et violence envers les femmes.

Préoccupées par le fait que, dans le cadre actuel, de nouveaux enjeux problématiques ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent, les participantes ont proposé que, chaque année, l'on produise un supplément au rapport principal du Rapporteur spécial, présentant les nouveaux enjeux, un sommaire des enquêtes régionales et les développements importants de l'année précédente. Ce supplément annuel ne viserait pas à fournir une analyse en profondeur, mais plutôt à mettre en lumière des enjeux importants qui, autrement, passeraient inaperçus.

Le travail de documentation

Le travail de documentation sur la violence à l'égard des femmes rencontre des obstacles particuliers au mandat du Rapporteur spécial et qui nuisent à son efficacité. La réunion d'experts a considéré plusieurs de ces obstacles et des aspects connexes ; elle en vient à la conclusion que l'une des principales diffi-

cultés réside dans le fait que la définition de la violence à l'égard des femmes situe la responsabilité des États au-delà de son cadre habituel, particulièrement en ce qui a trait à la violence au sein de la famille et de la communauté. Dans ces cas, les violations sont le fait d'acteurs autres que des agents de l'État et on les attribue à une déficience de l'État, qui n'exerce pas la diligence voulue et néglige de protéger et de promouvoir une société dans laquelle les femmes ne rencontrent pas de violence fondée sur le sexe.

Un autre obstacle au traitement de l'information recueillie ou envoyée par le Rapporteur spécial a été relevé par les participantes ; il s'agit de la difficulté de faire le lien entre la violence faite aux femmes et les transformations sociales et économiques en cours dans toutes les régions du monde. Pour établir de tels liens de manière satisfaisante, il faudrait tenir compte, par exemple, de la libéralisation du commerce, de la mondialisation et des effets néfastes des programmes d'ajustement structurel.

Les missions sur le terrain et les rapports

En ce qui a trait aux pays que le Rapporteur spécial pourrait vouloir visiter dans l'avenir, les participantes ont soumis divers critères qui pourraient aider à déterminer les missions à entreprendre, en prenant pour acquis que toute visite doit nécessairement faire suite à la réception d'une invitation de la part du gouvernement concerné. Voici les critères énoncés :

- la nécessité de maintenir un équilibre entre les régions ;
- l'opportunité de la mission ;
- le fait que les champs d'intérêt choisis s'appliquent également à la situation d'autres pays ;
- le fait de répondre à un besoin local ou régional ;
- la possibilité de mettre à profit les activités et l'expertise des ONG d'un pays donné ;
- l'étendue et la nature des atrocités ou des abus nécessitant l'intervention ponctuelle du Rapporteur spécial ;
- la mesure dans laquelle une mission sur le terrain peut contribuer à une meilleure compréhension des liens entre divers facteurs et la violence à l'égard des femmes ;
- la possibilité d'accroître la visibilité d'un enjeu et la prise de conscience à son sujet, sur le plan mondial.

Les participantes ont suggéré que, 18 mois après une mission sur le terrain, le Rapporteur spécial fournisse une évaluation établissant dans quelle mesure le gouvernement concerné a donné suite aux recommandations contenues dans le rapport de mission ou les a mises en œuvre.

En ce qui concerne les rapports issus du travail du Rapporteur spécial, les participantes ont souligné un certain nombre d'aspects. En voici des exemples :

- les rapports qui se renforcent mutuellement ont une valeur significative ;
- il est essentiel que chaque rapport contienne des recommandations sur des sujets tels que les remèdes de nature sociale, économique, politique et juridique pouvant être mis de l'avant pour s'attaquer aux inégalités fondées sur le sexe ; ces recommandations devraient faire clairement état des acteurs visés et de leur responsabilité ;
- on devrait envisager la possibilité de formuler des recommandations, en temps opportun, à l'intention d'autres mécanismes de droits humains, d'institutions de l'ONU et, si nécessaire, d'organisations non gouvernementales ;
- certains rapports peuvent servir à mettre en lumière des questions que d'autres organes ou institutions seraient mieux à même de traiter ;
- des rapports plus brefs peuvent servir à présenter de nouveaux enjeux, tels que les mariages forcés ou la situation des femmes dans les sociétés en transition, ou encore à traiter de manière plus synthétique une thématique importante.

Les causes et les conséquences

Une évaluation du travail du Rapporteur spécial au cours des cinq premières années a conclu que les volets « causes » et « conséquences » du mandat n'avaient pas fait l'objet d'une attention suffisante. On a reconnu que, dans un certain nombre de cas, les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes faisaient partie du problème, mais n'avaient pas été mises en évidence. Parmi les facteurs alimentant la violence, on citait, par exemple, les disparités économiques, sociales et culturelles, la mondialisation, la dette extérieure, l'activité des entreprises transnationales et les effets du libre-échange. Dans cette perspective, les participantes ont soumis expressément au Rapporteur spécial les demandes suivantes :

- que, dans touts les rapports, l'on intègre les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes, en identifiant (a) le ou les auteurs des actes de violence, (b) les moyens par lesquels les responsables pourraient et devraient être obligés de porter la responsabilité de ces gestes, (c) les domaines devant faire l'objet d'une réforme juridique qui donne lieu à une meilleure protection, (d) les politiques et les programmes sociaux qui, une fois mis en œuvre, diminueront la vulnérabilité des femmes ;

- que l'on tienne compte du rapport entre la condition des femmes dans une société donnée et leur transformation en victimes au moment de conflits de nature militaire, politique, sociale ou économique ;

- que l'on effectue des recherches suivies de rapports sur des questions telles que : (a) l'accès des femmes aux services de santé et d'éducation, (b) les possibilités qu'ont les femmes de participer librement à l'activité sociale et d'exercer leur droit à la liberté d'opinion et d'expression ; (c) les possibilités qu'elles ont de jouir de leur droit d'accès à l'information, y compris dans des domaines tels que la santé génésique et la planification familiale, (d) le rôle de la pauvreté comme facteur de violence à l'égard des femmes, (e) les changements apportés aux droits économiques et sociaux des femmes avant, pendant et après une situation particulière, telle qu'une guerre.

Les organisations non gouvernementales

Les participantes se sont mis d'accord sur les faits suivants :

- les ONG ont un rôle à jouer dans la promotion et la protection des droits humains et dans la recherche et la mise en œuvre de remèdes ;

- l'État n'est pas le seul agent de changement ;

- les ONG constituent des sources de renseignements et des réservoirs de compétences de grande valeur ;

- les ONG peuvent assister le Rapporteur spécial dans des domaines tels que la vérification des allégations, la production de données sur les causes et les conséquences, le travail de documentation sur les liens entre la violence faite aux femmes et les conditions socioéconomiques, la formation et le soutien au travail de documentation et, enfin, l'extension et la promotion du rôle du Rapporteur spécial en ce qui a trait à l'élimination éventuelle de la violence à l'égard des femmes.

Conclusions

Outre les préoccupations exposées ci-dessus – ou contenues implicitement dans ces considérations –, les participantes ont mis en évidence plusieurs autres questions qui méritent une attention particulière et que l'on peut résumer comme suit :

- le manque de cohérence que l'on a déjà observé, au cours de la même année, entre un rapport de mission dans un pays et un commentaire sur le même pays dans le rapport principal du Rapporteur spécial (par exemple, le Rwanda, en 1988) ;

- la trop grande importance que l'on a parfois accordée à la loi et aux recours et réparations de nature juridique ;

- la tendance à élaborer des « lois modèles », prenant pour acquis qu'une forme de loi pourrait et devrait s'appliquer à tous les pays, dans toutes les régions du monde ; le Rapporteur spécial trouvera sans doute préférable d'invoquer des principes de droit plutôt qu'une loi modèle ;

- le recours insuffisant à l'information et à l'expertise accessibles par le biais d'autres procédures spéciales du HCDH, du CEDEF et d'autres organes de suivi des traités ; le recours insuffisant à l'information fournie par les rapports des États parties aux traités et au travail effectué par les organismes régionaux ;

- le besoin permanent de données empiriques solides sur des pays ou des situations spécifiques, qui mettent en évidence des modèles et des pratiques susceptibles d'illustrer certaines normes internationales et, en particulier, ce que l'on entend par « diligence voulue » ;

- la tendance à accorder plus d'importance aux ONG les plus grandes, souvent les ONG internationales, en négligeant de reconnaître le travail des ONG locales ;

- l'incertitude constante, dans plusieurs ONG, quant à savoir si les renseignements soumis ont été reçus et, si tel est le cas, quel usage on en a fait ;

- le fait que le Rapporteur spécial ne peut donner suite à certaines allégations, les renseignements contenus dans la communication n'ayant pas été convenablement vérifiés.

Sur la base de ces considérations, parmi d'autres, on peut tirer trois conclusions principales des discussions de la réunion.

Premièrement, le cadre de travail, constitué des trois thèmes, violence familiale, violence dans la communauté et violence exercée ou tolérée par l'État, a donné de bons résultats au moment du lancement du travail du mandat. Toutefois, ce cadre a malheureusement limité l'étude de bon nombre de domaines faisant l'objet de préoccupations constantes. Il est par conséquent nécessaire de réviser l'approche, afin de s'assurer que tout autre facteur alimentant la violence contre les femmes soit pris en compte de manière significative.

Deuxièmement, il est clair que le Rapporteur spécial a profité de la contribution régulière et compétente, de même que des conseils du milieu des organisations non gouvernementales de l'Asie du Sud-Est. On ne peut cependant pas prétendre que les relations entre le Rapporteur spécial et les organisations et institutions non gouvernementales et intergouvernementales des autres régions soient aussi développées et aussi mutuellement profitables. Il demeure donc nécessaire d'accroître les communications régulières entre le Rapporteur spécial et les organisations non gouvernementales ou les institutions multilatérales des autres parties de l'Asie, de l'Amérique latine, de l'Afrique francophone, du Moyen-Orient et de l'Afrique sub-saharienne. À défaut de communications équilibrées, les problèmes auxquels doivent faire face les femmes de ces régions, de même que l'incidence, les causes et les conséquences de la violence à l'égard des femmes ne recevront qu'une reconnaissance partielle de toutes les parties concernées.

Troisièmement, les deux premiers points mettent en lumière la nécessité que le Rapporteur spécial entreprenne régulièrement des missions conjointes et mette au point avec les organisations non gouvernementales une méthode qui facilitera la préparation de rapports conjoints sur des pays donnés et sur des thèmes donnés.

Recommandations

À l'issue de la réunion, on a recommandé :

1. que le Rapporteur spécial mette au point une stratégie de communication destinée à faciliter la cueillette et l'échange de renseignements avec les ONG et d'autres organismes ; cette stratégie comprendra la production, dans une perspective de diffusion, d'un résumé de deux pages concernant le mandat, disponible dans les six langues des Nations Unies ;

2. que l'on prenne des mesures pour accroître la coordination et la collaboration entre le Rapporteur spécial et les organes onusiens des droits humains, qu'il s'agisse des comités, des programmes, des procédures spéciales ou des secrétariats, ou encore des organes et instruments régionaux ;

3. que l'on mette en place un système qui améliorera les communications et la coordination entre Genève et Colombo, tout particulièrement en ce qui a trait aux suites à donner aux allégations et aux cas individuels portés à la connaissance du Rapporteur spécial, de même qu'en ce qui concerne la préparation des rapports thématiques ;

4. que l'on élabore un système faisant en sorte (a) que toute information transmise au Rapporteur spécial donne lieu à une reconnaissance de la source d'où elle origine, (b) que cette source soit informée de la façon dont on entend utiliser cette information (si on ne peut y donner suite immédiatement), (c) que cette source soit informée, au fur et à mesure, de tout progrès réalisé en matière de communications avec le gouvernement concerné, lorsqu'il s'agit d'allégations individuelles, (d) que l'on relance un gouvernement, si, au bout de trois mois, il n'a pas donné suite aux communications du Rapporteur spécial ;

5. que, là où ce sera opportun et réalisable, le Rapporteur spécial envisage la possibilité d'entreprendre des missions sur le terrain conjointement avec d'autres Rapporteurs spéciaux, des groupes de travail, des représentants et des experts ;

6. que l'on révise la fiche de renseignements conçue pour faciliter le signalement d'allégations, d'incidents et de cas et qu'on la reformule tel que suggéré plus haut ;

7. que le cadre de travail actuel, axé sur la violence familiale, la violence dans la collectivité et la violence exercée ou tolérée par l'État, soit mis de côté et que l'on élabore une nouvelle approche thématique ;

8. que l'on abandonne le recours à des lois modèles, étant donné qu'un droit unique ne peut s'appliquer à tous les pays et que le fait de proposer une loi modèle pourrait être interprété comme la promotion d'un système juridique au détriment d'un autre ; que l'on mette au contraire l'accent sur des principes de droit ;

9. que chaque rapport comporte des recommandations, concernant des sujets tels que les remèdes de nature sociale, économique, politique et juridique pouvant être mis de l'avant pour s'attaquer aux inégalités fondées sur le sexe, et que ces recommandations fassent clairement état des acteurs visés et de leur responsabilité ;

10. que, chaque fois que ce sera approprié, l'on envisage la possibilité de formuler des recommandations à l'intention d'autres mécanismes de droits humains, d'institutions de l'ONU et, si nécessaire, d'organisations non gouvernementales ;

11. que l'on prenne des mesures en vue de faire état, dans tous les rapports, des causes et des conséquences d'ordre économique, social et culturel de la violence à l'égard des femmes, en identifiant (a) le ou les auteurs – qu'il s'agisse ou non d'agents de l'État –, (b) les moyens par lesquels les responsables pourraient et devraient être obligés de porter la responsabilité de ces gestes, (c) les domaines du droit qui devraient faire l'objet d'une réforme donnant lieu à une meilleure protection, (d) les politiques et les programmes sociaux dont la mise en œuvre réduira la vulnérabilité des femmes ;

12. que l'on conçoive un système faisant en sorte que les ONG aident et participent à l'évaluation de la mise en œuvre, par le ou les gouvernements concernés, des recommandations contenues dans les rapports.

Pour conclure

Un premier geste a été posé afin d'établir des contacts réguliers entre le Rapporteur spécial de l'ONU sur la violence à l'égard des femmes et les institutions et mécanismes régionaux. En effet, madame Julienne Ondziel-Gnelenga, Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des femmes auprès de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, a accepté l'invitation qui lui avait été faite de participer à la réunion des experts des ONG, en mars 1999. À la suite de cette initiative, des démarches ont été entreprises pour que les communications entre le Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes et le Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des femmes auprès de la Commission africaine soient régulières et mutuellement profitables, et qu'elles comportent une bonne part de mise en commun de l'information. On souhaite de plus en plus établir, dans l'avenir, des relations du même ordre et des rapports de collaboration avec l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et, lorsque ce sera possible et opportun, avec des experts en fonction en Asie et au Moyen-Orient.

Afin de faire en sorte que certains des points soulevés au cours de la réunion de mars 1999 soient traités de manière systématique et efficace, les participantes ont convenu de fournir au Rapporteur spécial diverses ressources additionnelles, dont les suivantes :

- des listes des ONG locales et nationales, dans le but de mettre en commun des renseignements, de vérifier des allégations et d'effectuer des recherches préliminaires ;

- des listes d'ONG de défense des droits humains susceptibles d'aider le Rapporteur spécial dans des domaines tels que la diffusion d'information sur les rapports entre les sexes ;

- des listes de rapports, de bulletins d'information et de résultats de recherches sous diverses formes sur les questions se rapportant à la violence faite aux femmes, ses causes et ses conséquences ;

- des listes de personnes ressources, dans les médias locaux et régionaux, auxquelles on peut envoyer des communiqués de presse et des exemplaires des rapports du Rapporteur spécial, des constats et des recommandations, dans l'espoir qu'à tout le moins une partie de ces personnes ressources soient en mesure de faire bon usage des rapports et de l'information communiqués.

Annexe

Participantes

Jan Bauer	représentante auprès de l'ONU, Article 19.
Ariane Brunet	coordonnatrice des droits des femmes, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.
Agnès Callamard	coordonnatrice des politiques de recherche, Secrétariat international, Amnistie internationale.
Sara Hossain	conseillère juridique, Asie du Sud, Interights.
Lisa Kois	Bureau du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences.
Indai Lourdes Sajor	présidente, Asian Center for Women's Human Rights, ASCENT.
Lee McKenna duCharme	consultante et rapporteur de la réunion.
Alice Miller	directrice, Women's Rights Advocacy Program, International Human Rights Law Group – en congé sabbatique – School of Public Health, Université Columbia.
Betty Murungi	enquêtrice sur les crimes conte les femmes auprès du Tribunal pénal international pour le Rwanda.
Julienne Ondziel-Gnelenga	Rapporteur spécial sur les droits fondamentaux des femmes auprès de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples.
Valerie Oosterveld	directrice, International Human Rights Programme, faculté de Droit, Université de Toronto.
Reagan Raiph	Human Rights Watch.
Christina Saunders	Haut Commissariat aux droits de l'homme.
Neil Stewart	observatrice, Internet des droits humains / Human Rights Internet.